VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Petycji**
(nr 43)
z dnia 15 listopada 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Petycji (nr 43)

15 listopada 2016 r.

Komisja do Spraw Petycji, obradująca pod przewodnictwem posła **Sławomira Jana Piechoty (PO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie odpowiedzi na dezyderat nr 7 w sprawie wystąpień skargowych Rzeczypospolitej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na naruszenie praw polskich rodzin poza granicami RP;

– rozpatrzenie petycji wielokrotnej w sprawie usunięcia negatywnych skutków ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2012 poz. 637) w zakresie, w jakim przewiduje ona pomniejszenie, w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, podstawy emerytury kapitałowej o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur (BKSP-145-93/16);

– rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1195) w zakresie wprowadzenia możliwości składania skargi na sposób załatwienia petycji (BKSP-145-97/16);

– rozpatrzenie odpowiedzi na dezyderat nr 6 w sprawie postępowania dyscyplinarnego wobec członka izby adwokackiej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Michał Wójcik** sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Marek Bucior** zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Grażyna Kałużna** radca ministra w Ministerstwie Finansów oraz **Tomasz Kuszłejko** asystent przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Emilia Bieniek** oraz **Kamil Micał** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komunikacji Społecznej.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Szanowni państwo, witam na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji. W projekcie porządku dzisiejszego posiedzenia mamy cztery punkty. Przy czym, już teraz chciałbym zasygnalizować, iż chcemy zmienić kolejność rozpatrywania tych punktów na prośbę pana ministra Wójcika, który ze względu na inne obowiązki nie mógłby uczestniczyć w tym ważnym punkcie, gdybyśmy trzymali się pierwotnie zaproponowanego, ale przecież pozostającego w naszej kompetencji do rozstrzygnięcia kolejności, porządku obrad. Zatem proponuję, abyśmy rozpoczęli od rozpatrzenia odpowiedzi na dezyderat nr 7 w sprawie wystąpień skarbowych Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na naruszenie praw polskich rodzin poza granicami RP. Byłby to pierwszy punkt.

W drugim punkcie rozpatrzenie petycji wielokrotnej w sprawie usunięcia negatywnych skutków ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach

z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim przewiduje ona pomniejszenie, w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, podstawy emerytury kapitałowej o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur.

W punkcie trzecim, petycja w sprawie zmiany art. 13 ust. 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach w zakresie wprowadzenia możliwości składania skargi na sposób załatwienia petycji.

W punkcie czwartym, rozpatrzenie odpowiedzi na dezyderat nr 6 w sprawie postępowania dyscyplinarnego wobec członka izby adwokackiej.

Czy do takiego porządku posiedzenia i takiej kolejności rozpatrywania spraw są uwagi? Nie słyszę. Uznaję, iż porządek posiedzenia został przyjęty.

Przystępujemy do jego realizacji. Chciałbym prosić pana ministra Michała Wójcika o przedstawienie odpowiedzi na dezyderat nr 7 w sprawie wystąpień skargowych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na naruszenie praw polskich rodzin poza granicami RP. Bardzo proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Wójcik:

Szanowny panie przewodniczący, przede wszystkim dziękuję za przychylenie się do prośby, żeby ten punkt przesunąć. Jest to spowodowana tym, że o godzinie 11:00 w Pałacu Prezydenckim odbędzie się spotkanie robocze, które będzie dotyczyło po części także tej tematyki, którą dzisiaj będziemy poruszali. W dzisiejszym posiedzeniu państwa Komisji miał uczestniczyć podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, pan minister Łukasz Piebiak. Był on kilka tygodni temu u państwa i wziął udział w dyskusji na temat zagadnień, które były przedmiotem dezyderatu. Poprosiłem go, żebym mógł dzisiaj uczestniczyć w tym spotkaniu, ponieważ ten dezyderat dotyczy spraw, którymi również i ja zajmuję się w Ministerstwie Sprawiedliwości. Pan Łukasz Piebiak nadzoruje cały departament, natomiast wydział, który zajmuje się sprawami objętymi dezyderatem, jest wydziałem, który jest bezpośrednio nadzorowany przez mnie. W związku z tym zdecydowałem się do państwa przyjść w jego zastępstwie. Kilka miesięcy temu objąłem nadzór nad tym wydziałem, który zajmuje się szeroko rozumianą przestępczością transgraniczną, w tym kwestiami uprowadzeniowymi, opiekuńczymi i alimentacyjnymi.

W pierwszych zdaniach chcę państwu podziękować za to, że Komisja zajęła się tą tematyką, ponieważ w tej chwili jesteśmy w trakcie przygotowywania całej reformy, dotyczącej Konwencji haskiej. Chodzi i rozporządzenia dotyczące szeroko rozumianych uprowadzeń rodzicielskich. Zaraz powiem kilka zdań na temat tego, co zamierzamy zrobić w ciągu następnych kilku miesięcy. Natomiast to, co udało mi się zaobserwować w ciągu kilku miesięcy, to są te sprawy, które państwo podnosicie w swoim dezyderacie. Mogę tylko powiedzieć, że są one zbyt wąsko potraktowane, ponieważ sprawy, które są przez państwa poruszane, są charakterystyczne nie tylko dla relacji naszych z Niemcami, w tym funkcjonowanie instytucji o charakterze samorządowym, czyli Jugendamtu. Ta sytuacja jest charakterystyczna także dla funkcjonowania naszych relacji z innymi państwami. Mam tu na myśli przede wszystkim Norwegię i samorządową organizację Barnevernet. Stamtąd też są sygnalizowane bardzo poważne kwestie, które budzą nasze wątpliwości.

To, co udało się nam w ciągu ostatnich kilku miesięcy zrobić, to przede wszystkim zmiana polityki. W pewnym sensie wychodzimy naprzeciw państwa oczekiwaniom, które w dezyderacie były zasygnalizowane. Musimy zmienić naszą politykę, żeby zmienić politykę dotyczącą naszych obywateli, ochrony ich praw, zwłaszcza, jeżeli chodzi o dzieci. Jeżeli myślimy o dobru dzieci, to musimy połączyć działania wszystkich instytucji, które mają coś do powiedzenia w tej kwestii. Musimy odejść od polityki, bo to nie jest sprawa polityczna, a więc działania Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, działania całej służby konsularnej, działania rzecznika praw dziecka, ale także parlamentarzystów. Apeluję do państwa o pomoc w tej sprawie.

Posiłkuję się pewnym zdarzeniem, które miało miejsce kilkanaście tygodni temu. Interweniowaliśmy i była to sprawa, która zakończyła się sukcesem, zresztą szeroko opisywanym w mediach. Sukces był możliwy tylko dlatego, że instytucje mówiły jednym

głosem. Mówię o sprawie małej dziewczynki, która została oddzielona od swojej mamy zaledwie kilka dni po urodzeniu. Sprawa była szeroko nagłaśniana w mediach.

Chcę państwu powiedzieć, że Ministerstwo Sprawiedliwości rozpoczęło akcję mającą na celu pomoc dla naszych obywateli. W tym przypadku chodziło w szczególności o ochronę praw naszej małej obywatelki, która była i jest obywatelką polską. Nikt nie brał pod uwagę zrzeczenia się obywatelstwa. Pomimo tego, że było drugie obywatelstwo, czyli obywatelstwo niemieckie, to jednak doprowadziliśmy do sytuacji, w której udało się zwrócić, oczywiście poprzez sąd, dziecko matce, obywatelce polskiej. Mówię to dlatego, żeby pokazać, że gdy mówimy jednym głosem, gdy mamy konkretny cel, czyli pomoc naszym obywatelom, gdy wszystkie instytucje współpracują ze sobą, a w tym przypadku współpracowało kilka instytucji państwowych – również posłowie nas wspierali i to nie patrząc na opcję polityczną – to udaje się doprowadzić do sukcesu.

Oczywiście, po tym sukcesie nagle Ministerstwo Sprawiedliwości zostało zalane różnego rodzaju sprawami, które od lat nie były załatwiane. Dokonaliśmy zmian personalnych w całym wydziale, pojawiło się kilkoro nowych sędziów, pojawią się również prokuratorzy, między innymi jest nowa osoba od spraw opiekuńczych, sędzia rodzinna, która się będzie tymi sprawami zajmowała. Wydział podzielony jest na trzy części, został zmieniony naczelnik wydziału, całkowicie zmieniliśmy politykę personalną, żeby to się wpisywało w zupełnie nową politykę, dotyczącą ochrony praw naszych obywateli za granicą.

Chciałbym powiedzieć, że państwo w dezyderacie sygnalizujecie kwestię skargi międzypaństwowej. Jest to instrument bardzo daleko idący, który nigdy nie został wykorzystany przez nasze państwo w historii funkcjonowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a mamy taką możliwość od lat 50. poprzedniego wieku. Instrument ten był, według mojej wiedzy, wykorzystany kilkadziesiąt razy. Chcę pokazać państwu dzisiaj, że staramy się włączać do spraw, w których pojawia się nasz obywatel, w których jego prawa mogły być naruszone. Jest taka sprawa, która w tej chwili jest w toku.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to będę chciał za chwilę oddać głos panu dyrektorowi departamentu, który powie o jaką konkretnie sprawę chodzi i w jakim zakresie się włączyliśmy. Chcę powiedzieć, że ten instrument, czyli skarga międzypaństwowa, jest bardzo daleko idącym instrumentem, który w naszym przekonaniu – tak napisaliśmy w odpowiedzi – wymaga podjęcia decyzji na poziomie Rady Ministrów, bo chodzi o relacje międzypaństwowe. Wykonaniem tego zająłby się pełnomocnik ministra spraw zagranicznych. Wydaje mi się, że to powinno być ostateczne działanie. Ostateczne, jeżeli uznamy, że stosowane są pewne mechanizmy, które mogą godzić w prawa naszych obywateli, oczywiście przy wyczerpaniu wszystkich przesłanek ustawowych do złożenia takiej skargi.

Ja proponuję inną kolejność, bo nie przez przypadek mówiłem o reformach. Jako minister, który odpowiada za sprawy związane z uprowadzeniami rodzicielskimi, sprawami opiekuńczymi, czy też alimentacyjnymi, w których pojawia się element międzynarodowy, chcę, żeby ta polityka była prowadzona konsekwentnie. Dlatego stawiamy kolejne kroki: pierwszy to zmiany personalne w wydziale, drugi to przygotowanie reformy. Jest już ona gotowa, chodzi o Konwencję haską, rozporządzenie i sprawy dotyczące uprowadzeń. Chcę państwu powiedzieć, że reforma jest w tej chwili w konsultacjach wewnątrzresortowych, niebawem zostanie przedstawiona Radzie Ministrów.

Oczywiście, pojawia się czasami pytanie, dlaczego czekamy tyle z tą reformą, z tym projektem? Otóż w tej chwili w Unii Europejskiej toczy się dyskusja, debata na temat dokumentów, które dotyczą dokładnie tego samego zagadnienia, rozporządzenia. Kiedy pojawia się pytanie dotyczące na przykład skargi kasacyjnej, czyli wprowadzenie do naszego systemu możliwości zastosowania skargi kasacyjnej, którą można byłoby wnosić do ministra sprawiedliwości. Chcę państwu powiedzieć, że sędzia, który uczestniczy ze mną w tym posiedzeniu, miał okazję niedawno uczestniczyć w Brukseli w spotkaniu, na którym powiedziano, że wedle zupełnie nowych regulacji, które są przygotowywane, taka skarga nie będzie już możliwa. Trudno przygotowywać dzisiaj reformę i odejść całkowicie od tego, że w tej chwili w Unii Europejskiej myśli się, jak te sprawy będą rozstrzygane.

Natomiast reformę mamy gotową. W największym skrócie powiem, że popełnialiśmy przez lata jeden błąd, nie doprowadzono do wyspecjalizowania sędziów, prokuratorów i sądów, które zajmują się tego typu sprawami. Sądzę, że to był podstawowy błąd, bo zajmowało się tymi sprawami 400 sądów rejonowych, zamiast kilkunastu sądów wyznaczonych, z przeszkolonymi, wyspecjalizowanymi sędziami oraz prokuratorami. To był błąd. Reforma jest gotowa, jej uzupełnieniem będzie druga reforma, która w tej chwili jest przygotowywana w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jest to obszar, który tak naprawdę należy do ministerstwa rodziny, ale zobowiązaliśmy się, że również w tym zakresie przygotujemy reformę, chodzi o tzw. adopcję zagraniczną. To również jest temat, który po części dotyczy dezyderatu.

Dopiero wówczas – to jest trzeci krok – odbędziemy spotkania z naszymi partnerami z innych organów centralnych, w tym z Niemcami. Mam propozycję, żeby tak wykorzystać cały ten rok, czyli: reforma – raz; dwa – spotkania z organami centralnymi i dopiero trzy – ewentualne rozważenie skargi międzypaństwowej, która jest najdalej idącym instrumentem, który w relacjach międzypaństwowych, tak jak powiedziałem, jest stosowany niezwykle rzadko.

W czasie tych spotkań, które w tej chwili przygotowujemy, a kierunki są następujące: Niemcy, Norwegia, Szwecja i Belgia – bo tam zidentyfikowaliśmy najwięcej problemów – chcemy wykorzystać mechanizm, który jest stosowany w naszych relacjach z Wielką Brytanią. Dzięki między innymi panu sędziemu Kuziakowi, który uczestniczy w naszym posiedzeniu, pracownikowi tego wydziału, udało się doprowadzić do nieformalnego porozumienia z brytyjskim organem centralnym. Chodzi o sytuację, kiedy na czas postępowania administracyjnego, czy sądowego jest poszukiwana rodzina zastępcza. Dostajemy informację od organu centralnego i poszukujemy rodziny zastępczej w Polsce. Chodzi o to, żeby dziecko nie traciło tożsamości, chodzi głównie o kwestię języka. Jest to bardzo ważna sprawa, bo te postępowania czasami są długotrwałe. Napisaliśmy o tym w odpowiedzi.

Wydaje się, że właściwą drogą jest przygotowanie w najbliższym czasie wizyt międzypaństwowych, na szczeblu co najmniej sekretarza stanu, i spotkania z odpowiednimi przedstawicielami organów centralnych, którzy zajmują się tymi sprawami. Chodzi o to, żeby spróbować, tak jak to było zrobione w przypadku Wielkiej Brytanii, doprowadzić do porozumienia, które mogłoby wyjść naprzeciw oczekiwaniom autorów dezyderatu. Taka jest nasza propozycja.

Mówię jeszcze raz, skarga międzypaństwowa jest możliwa i nie wykluczamy, że będzie stosowana w przyszłości. Natomiast chcielibyśmy, żeby te kolejne kroki stawiać. Nie stawiać wszystkiego na ostrzu noża. Nauczyłem się przez te kilka miesięcy, obserwując sprawy w relacjach międzypaństwowych, że stawianie tego rodzaju spraw na ostrzu noża – nie chcę posiłkować się przykładami konkretnych państw – może obrócić się przeciwko obywatelom tych państw. Mam świadomość tego, jak trudna jest sytuacja w niektórych państwach, zwłaszcza, jeżeli chodzi o funkcjonowanie instytucji samorządowych. Dlatego proszę państwa posłów o trochę zaufania w zrealizowaniu mapy dochodzenia do poprawy tej sytuacji.

Mamy już informacje, że poprawia się sytuacja – to jest w odpowiedzi napisane – chociażby w naszych relacjach z Holendrami. Mamy jeszcze kłopoty w Norwegii, bardzo daleko idące kłopoty. Chcielibyśmy wykorzystać ten mechanizm, który stosujemy w Wielkiej Brytanii, w Norwegii i w Niemczech.

Chciałbym, jeżeli pan przewodniczący się zgodzi, oddać jeszcze na chwilę głos panu dyrektorowi, który powie o sprawie, do której w tej chwili przystąpiliśmy w charakterze interwenienta, sprawy indywidualnej naszego obywatela. Jest to sprawa, do której państwo polskie przystąpiło. Jest to sprawa dotycząca naszych relacji z Norwegią i sprawy konkretnego obywatela.

Jeżeli pan przewodniczący się zgodzi, to może w kilku zdaniach jeszcze pan dyrektor.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję, panie ministrze. Myślę, że ta kwestia, którą pan proponuje, to jest przedstawienie bardzo skrótowe. Chciałem się upewnić, że sprawy skarg, bo o nie chodzi w petycji – wnoszący petycję domagał się wystąpienia państwowego – w ocenie pana ministra

są możliwe, że są rozważane, ale w dalszej kolejności. W tej chwili trzeba wykorzystać inne sposoby działania, które, w państwa ocenie, mogą przynieść skutki dużo efektywniejsze, a skarga to jest pewnego rodzaju możliwość, ale nie powinna być zbyt pochopnie użyta. Tak, panie ministrze?

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Dokładnie pan przewodniczący oddał to, o co chodziło, bierzemy to pod uwagę jako ostateczne rozstrzygnięcie, które zawsze jest możliwe. Natomiast jest propozycja, żeby dojść do tego poprzez porozumienia, spotkania.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Myślę, że w tym duchu była też dyskusja na posiedzeniu naszej Komisji, bo mamy świadomość, że każda sprawa jest indywidualna i każda sprawa wymaga bardzo indywidualnego podejścia. Natomiast wystąpienie przez państwo, będzie powodować skutki różnego rodzaju, w tym również trzeba mieć na uwadze, że może to utrudnić w przyszłości interwencje w indywidualnych sprawach. Dlatego myślę, że takie zniuansowanie sposobów reagowania jest jak najbardziej uzasadnione.

Zatem proszę również o tej sprawie, którą tu pan minister zapowiadał, ale bardzo skrótowo. Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka MS Krzysztof Masło:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Krzysztof Masło, dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości.

Jak pan minister Michał Wójcik zauważył, skarga międzypaństwowa jest instrumentem twardym. Europejski Trybunał Praw Człowieka jest sądem międzynarodowym, międzypaństwowym, więc skargi międzypaństwowe są również instrumentem kształtowania polityki międzynarodowej. Taki, quasi-międzypaństwowy charakter ma również przystąpienie przez państwo do sprawy indywidualnej osoby, indywidualnej skargi, skierowanej przeciwko państwu, stronie europejskiej konwencji.

Do tej pory Polska z tego środka, jakim jest przystąpienie do skargi indywidualnej, korzystała dwukrotnie. Pierwsza sprawa, to jest Janowiec przeciwko Rosji, sprawa tak zwana katyńska. Druga sprawa – sprawa ostatnia, jeszcze niezakończona – to jest sprawa S. przeciwko Norwegii. Sprawa opiekuńcza, związana z rzekomym, zarzucanym Norwegii naruszeniem art. 8 Konwencji Europejskiej, czyli naruszeniem prawa do poszanowania życia rodzinnego. Pani S., mającej podwójne obywatelstwo polsko-norweskie, matce dziecka, norweski Barnevernet to dziecko odebrał. Ostatnimi decyzjami ograniczył też jej prawo do kontaktów z tym dzieckiem, do godziny dwa razy w roku – po godzinie dwa razy w roku. Polska zgłosiła przystąpienie do skargi pani S. przeciwko Norwegii na tej zasadzie, że dostrzegamy szerszy problem traktowania przez norweskie organy socjalne dzieci, przede wszystkim obywateli polskich. Jak się okazuje, ten problem z norweskimi barnevernetami mają nie tylko Polacy, ale także obywatele innych państw. Sprawa do tej pory się nie zakończyła.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze. Pan poseł Ołdakowski był referentem tej petycji, bardzo proszę, panie pośle, o pana stanowisko.

Poseł Adam Ołdakowski (PiS):

Chciałbym podziękować za takie podejście do tej ważnej sprawy, dotyczącej naprawdę bardzo wielu dzieci i rodzin. Przypominam sobie tę petycję, bo ją prowadziłem. Potem skutek interwencji ministra sprawiedliwości w sprawie tego dziecka był udany. Myślę, że to jest właściwa droga, że trzeba o te wszystkie dzieci zadbać. Nie tak jak rzecznik praw dziecka, który przyszedł na spotkanie i powiedział, że byliśmy, rozmawialiśmy, ale nie było efektu. Chyba nie było wsparcia rządu, ministra sprawiedliwości, w tym, że uzyskaliśmy takie efekty.

Chciałbym się spytać, bo w petycji mieliśmy wymienione dwa takie przypadki w Niemczech – czy coś wiemy na temat tych przypadków, jak one się zakończyły? Tam jedno dziecko zostało porwane z drugiego piętra, wykorzystano do tego straż pożarną.

Co się w tej sprawie stało, bo to mnie martwi. Jeżeli nie znamy rezultatu, to człowiek się zastanawia, co się z nimi dalej działo. Teraz ten przypadek, pamiętacie państwo, nie tak dawno matka, której przeszkadzano w spotykaniu się z dzieckiem, porywa to dziecko i w tej chwili jest ścigana przez niemiecki wymiar sprawiedliwości. Co robimy w tej sprawie, bo to jest taka dosyć świeża sprawa? Czy rząd polski i minister sprawiedliwości zajęli jakieś stanowisko? Odpowiedzi pana ministra naprawdę mnie zadowalają. Myślę, że słusznie zrobiliśmy, że tę petycję skierowaliśmy do rządu, mamy odpowiedź i jest działanie rządu w tym względzie. Chciałbym spytać o te przypadki. Jeżeli państwo nie mają teraz tej odpowiedzi, to prosiłbym w jakiś inny sposób ją dostarczyć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Myślę panie pośle, podzielając ocenę, że ten szeroki zakres działań jest właściwą reakcją na te skomplikowane sprawy, nie dezawuowałbym wcześniejszych działań, zwłaszcza działań rzecznika praw dziecka. Myślę, że pan minister też powoływał się na dobre doświadczenia wypracowane w relacjach z Wielką Brytanią, gdzie szczególnie dużo rodzi się polskich dzieci, a więc pewnie jest też dużo sytuacji konfliktowych. Mam przekonanie, że rzecznik praw dziecka, działając dość dyskretnie, uzyskiwał daleko posunięte efekty w wypracowywaniu dobrego nastawienia po drugiej stronie.

Mam wrażenie, że w tych sprawach trzeba przekonać, a nie pokonać. Mam przekonanie, że o takim sposobie postępowania mówił pan minister. Nie chodzi nam o to, żeby wykazać, że pokonaliśmy Brytyjczyków, Norwegów czy innych, tylko chcemy ich przekonać, że sprawa dobra dziecka, to jest interes ponadgraniczny, ponadpaństwowy i również ponadpartyjny. Dlatego musimy szukać rozwiązań, które doprowadzą w efekcie do dobrego zabezpieczenia sytuacji dziecka. Dobrze, że te sprawy, rozpoczęte przed laty, na fali wielkiej emigracji, bo te relacje, otwarte granice, małżeństwa mieszane, powodują, że mamy do czynienia z nowym zjawiskiem. Musimy wobec tego nowego, rosnącego zjawiska, wypracować efektywne mechanizmy działania.

Czy ktoś z państwa jeszcze? Pan poseł, bardzo proszę.

Poseł Adam Ołdakowski (PiS):

Panie przewodniczący, powiedziałem, że nie widziałem efektów, bo gdy zadałem jedno i drugie pytanie, i poprosiłem, żeby rzecznik praw obywatelskich i rzecznik praw dziecka odpowiedzieli na piśmie – 2-3 miesiące minęły – i pokazali, jakie były tego efekty. Obiecali mi to zrobić, ale do tej pory nie otrzymałem odpowiedzi. O tym, panie przewodniczący, mówię. Dlatego jeszcze raz dziękuję, że idzie to w tak dobrym kierunku i myślę, że te dzieci i nasze rodziny nie zostaną tam zostawione same sobie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Ktoś z państwa chciałby się jeszcze włączyć do tej dyskusji? Nie widzę. Jeszcze raz proszę pana ministra o odniesienie się do tego szczegółowego pytania.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Chciałbym, jeżeli pan przewodniczący zezwoli, żeby pan sędzia Leszek Kuziak odpowiedział. Znam tę sprawę, ale on bezpośrednio ją prowadzi.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Tak, bardzo proszę.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Wcześniej jeszcze powiem, że dziękuję państwu posłom za zainteresowanie. Rzeczywiście, kilka dni temu spotkałem się z przedstawicielem rzecznika praw dziecka i zaproponowałem włączenie ich przedstawiciela w skład delegacji, która będzie uczestniczyła w rozmowach w Niemczech, czy też w Norwegii, żebyśmy, tak jak mówię, połączyli działania wszystkich instytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Bardzo bliskie jest mi takie postępowanie, abyśmy, tak jak mówił pan minister na początku, mówili jednym głosem, żeby nie było między nami różnicy. Rzeczywiście, włączenie w te działania instytucji niezależnej, konstytucyjnej rzecznika praw dziecka,

też wzmacnia państwa działania, a państwo, jako przedstawiciele rządu macie te najbardziej bezpośrednie, operacyjne instrumenty włączania się w tego typu sprawy.

Bardzo proszę, panie sędzio.

Główny specjalista w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka MS Leszek Kuziak:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Drodzy państwo, w pierwszej kolejności wypadałoby odwołać się do konkretnego przepisu prawa międzynarodowego, który miałby zastosowanie w całej tej procedurze. O jaki przepis chodzi? Chodzi o art. 8 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka. Co mówi ten przepis? Cytuję – „Państwa strony podejmują działania mające na celu poszanowanie prawa dziecka do zachowania jego tożsamości" – podkreślę raz jeszcze, do zachowania jego tożsamości – „w tym: obywatelstwa, nazwiska, stosunków rodzinnych" – stosunków rodzinnych, jeszcze raz podkreślę, stosunków rodzinnych – „zgodnych z prawem, z wyłączeniem bezprawnych ingerencji". Szczególny nacisk należy położyć na to sformułowanie, na tę frazę „stosunków rodzinnych". Na tej zasadzie art. 8 działa znakomicie w relacjach pomiędzy Polską a Wielką Brytanią, o czym był uprzejmy powiedzieć pan minister.

Wiele, wiele dzieci odbieranych jest w Wielkiej Brytanii, ale jednocześnie wdraża się procedurę przewidzianą art. 8. Na czym ona w praktyce polega? Polega na tym, żeby w Polsce poszukiwać bliskich krewnych dziecka, którzy gotowi są je przejąć. Najczęściej są to dziadek, babcia, wujek, ciocia – to jest prawo dziecka. Władze państwa mają święty, jeśli tak można powiedzieć, obowiązek stosowania art. 8.

Drodzy państwo, nasz wydział Ministerstwa Sprawiedliwości otrzymuje około 400-500 spraw rocznie z Wielkiej Brytanii, dotyczących odebranych dzieci. Informują o tym, że odebrano dzieci i poszukuje się w Polsce rodziny. Tamta strona prosi o przeprowadzenie stosownych ocen, czy ta rodzina, po pierwsze, wyraża gotowość przejęcia pieczy, po drugie, czy posiada odpowiednie warunki do tego, aby dziecko znalazło się pod pieczą bliskich krewnych w Polsce. Wiele dzieci w ten sposób trafiło do Polski, do polskich bliskich krewnych w sytuacji, kiedy nie mogły powrócić pod pieczę swoich rodziców z różnych powodów, najczęściej z powodu alkoholizmu, narkomanii lub chorób psychicznych. Chcielibyśmy, myślę, że takie są działania moich przełożonych w Ministerstwie Sprawiedliwości, aby ta procedura była stosowana w takich samych relacjach z Niemcami, Norwegami itd. Po to były prowadzone rozmowy, żeby wyegzekwować ten przepis, żeby on był stosowany nie tylko w relacjach polsko-angielskich, ale również w relacjach z innymi państwami.

Odnosząc się do pytania, mam pewną trudność z udzieleniem na nie odpowiedzi, z tej prostej przyczyny, że nie wiemy, o jakich sprawach mówimy. Mam nadzieję, że mówimy o sprawie S. i sprawie M., domyślamy się na podstawie okoliczności przedstawionych w dezyderacie. Otóż w jednej i w drugiej sprawie matki, które chciały powrotu dziecka, odwołały się do Konwencji haskiej. Trzeba powiedzieć, że w jednym i w drugim wypadku, to były złe decyzje, tu Konwencja haska nie znajdowała zastosowania, ani w jednym, ani w drugim wypadku. Co wobec tego należało zrobić? Należało skorzystać z art. 8 i podstawić bliskich krewnych dzieci, którzy mogliby przejąć nad nimi pieczę.

W jednej sprawie, w której osoba nawiązała z nami kontakt, już ta procedura jest wdrażana. W drugiej sprawie nie mamy kontaktu z zainteresowaną osobą, w związku z tym nie wiemy, czy skorzystała z tej możliwości czy nie. Gdyby skorzystała z możliwości kontaktu, podpowiedzielibyśmy co należy zrobić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję, panie sędzio.

Mam przekonanie, mam takie sygnały od pana ministra, że to są sprawy, które wymagają dyskrecji. Dyskretnego, profesjonalnego postępowania. Tak jak wspomniał pan sędzia, niekiedy niewłaściwe procedury, powołanie się na niewłaściwe podstawy prawne prowadzi w ślepy zaułek. Potem ci ludzie, mają poczucie frustracji, szamocą się, chociaż tak naprawdę to ich nieprzemyślane, nieskonsultowane z zawodowcami pierwsze kroki, mogą prowadzić do tego, że nie przynosi to efektu, o który nam chodzi.

Szanowni państwo, w świetle tej dyskusji proponuję przyjąć odpowiedź na dezyderat. Czy są inne głosy? Nie słyszę. Komisja przyjmuje odpowiedź na dezyderat.

Dziękuję panu ministrowi i współpracownikom pana ministra.

Przechodzimy do punktu drugiego. Szanowni państwo, jest to petycja wielokrotna w sprawie usunięcia negatywnych skutków ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim przewiduje ona pomniejszenie w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, podstawy emerytury kapitałowej o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur.

Bardzo proszę panią poseł Magdalenę Kochan o przedstawienie petycji.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Pan przewodniczący był łaskaw wymienić przedmiot i temat tej petycji, dodam tylko tyle, że spełnia ona wszelkie wymogi formalne. Choć wydaje się bardzo skomplikowana, to tak naprawdę dotyczy praw osób urodzonych – bo to podnosi autorka petycji – w roku 1953, które są niesprawiedliwe wobec osób urodzonych w roku 1952. Rzecz idzie o to, że osoby z roczników 1952 i 1953 miały możliwość, korzystając z różnych przepisów, między innymi Karty Praw i Obowiązków Nauczyciela, przejścia na wcześniejszą emeryturę, pod warunkiem jednakże, że mają 55 lat i spełniają kryterium 30 lat okresów składkowych i nieskładkowych lub 20 lat składkowych stażu pracy. Jeśli stosowne przepisy upoważniały je do tego, to mogły przechodzić na wcześniejszą emeryturę.

Jeśli do 31 grudnia 2012 r. złożyły wniosek o przejście na emeryturę zwykłą w momencie uzyskania wieku emerytalnego, nie miało to konsekwencji dla obliczania emerytury po tym roku. Natomiast te osoby, które w roku 2012 skończyła 60 lat, to dotyczy tych osób, które były urodzone w 1952 r., czyli uzyskały wiek emerytalny, nie były obciążane skutkami wprowadzenia zmian tzw. kapitału początkowego. Natomiast te, które w końcu 2012 r. 60 lat nie miały, po przejściu na emeryturę i osiągnięciu 60 lat, niestety już z tego przywileju nie korzystały.

Jeśli przechodziły na emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego, to obliczanie wysokości emerytury polegało między innymi, albo w pierwszym rzędzie, na tym, że od kapitału początkowego odliczano im, odlicza się do dzisiaj, te części emerytalne, które pobrały będąc na wcześniejszej emeryturze. Czyli zmniejszano kapitał, zmniejszał się kapitał początkowy.

Zdaniem autorki petycji, to jest niekonstytucyjne, bo wyłącza określoną grupę, między innymi rocznik 1953, z przywileju nie obniżania kapitału początkowego. Jest to wielokrotna petycja. W roku 2013 rozpatrywał ją Senat. Ekspert senackiego Biura Legislacyjnego w konkluzji proponuje przywrócenie poprzednich regulacji względem emerytów, którzy przeszli na wcześniejszą emeryturę, bez świadomości ustawowych konsekwencji takiej decyzji. Czyli uważa, że jeżeli osoby, które przechodziły na wcześniejszą emeryturę nie miały świadomości, że po uzyskaniu właściwego wieku emerytalnego ich emerytura zostanie obniżona o tę część, którą pobrały w trakcie wcześniejszej emerytury, to te przepisy powinny być rozstrzygnięte na ich korzyść. Dodaje także, że takie rozwiązanie powinno obejmować nie tylko kobiety z rocznika 2013, jak wspomina autorka petycji, ale wszystkich emerytów w podobnej sytuacji.

Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że w roku 2015, a dokładnie 17 grudnia, Sąd Okręgowy w Szczecinie pisze, że jeżeli ustawodawca najpierw nie różnicował sytuacji osób korzystających z wcześniejszej emerytury, to brak jest podstawy, aby zasadę tę odnosić do ubezpieczonych, którzy prawo do wcześniejszej emerytury uzyskali przed 1 stycznia 2013 r. Szczeciński sąd okręgowy nie ma wątpliwości, co do tego, że ustawodawca miał pełne prawo wprowadzić tego rodzaju regulację, zniechęcającą do korzystania z wcześniejszych emerytur. Winien był to jednak uczynić z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w tym szczególnie wyrażonej art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jednak Sąd Okręgowy w Szczecinie wydając to orzeczenie 17 grudnia 2015 r. nie wziął pod uwagę wyroku Trybunału Konstytucyjnego o miesiąc wcześniejszego, z 4 listopada 2015 r., sygnatura akt 1/14. Trybunał przypomniał, że konstytucja nie przesądza o tym, w jaki sposób ustawodawca ma zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia

społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Realizując tę zasadę, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą, związaną jednym tylko warunkiem, zabezpieczeniem społecznym po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo do nabycia kolejnej emerytury, jaką bezsprzecznie jest ponowiony wniosek o nowe naliczanie wysokości emerytury z chwilą osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego, wykracza poza zakres gwarancji art. 67 konstytucji, bowiem ziszczenie ryzyka emerytalnego miało już miejsce wtedy, kiedy przyznawano wcześniejszą emeryturę, z której obywatel korzystał. Oznacza to, że prawo do kolejnej emerytury nie stanowi istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Zatem to rozwiązanie, dzisiaj obowiązujące, jakkolwiek oceniane przez wnioskodawczynię jako niekonstytucyjne, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest rozwiązaniem konstytucyjnym. Zawsze data wprowadzająca nowe przepisy jest problemem dla niektórych, którzy ciut za tę datę wykraczają.

Przedmiot poruszany przez panią wnioskodawczynię petycji był przedmiotem wielu interpelacji poselskich. Z odpowiedzi na nie wynika, że ministerstwo nie prowadzi w tej chwili prac legislacyjnych, które miałyby na celu ograniczenie czy zmianę dziś obowiązujących przepisów, uznając zasadę konstytucyjności tych rozwiązań. Biorąc pod uwagę sugestię Biura Analiz Sejmowych, która mówi, że w przypadku, gdyby proponowana w petycji regulacja stała się przedmiotem postępowania ustawodawczego, powinna być ona przedmiotem opinii prawnej ukierunkowanej w szczególności na zbadanie jej skutków finansowych.

Mam co prawda duże wątpliwości, czy Biuro Analiz Sejmowych powinno sugerować posłom nadrzędność finansów nad rozwiązaniami prawnymi, to jednak biorąc pod uwagę całość argumentacji zawartej w opinii BAS, także potwierdzenie tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który jest dla mnie najistotniejszy, trzeba powiedzieć… Jeszcze jeden argument, myślę, że rozwiązanie, które pani wnioskodawczyni wydaje się bardzo prosty, chodzi tylko o przesunięcie daty z 31 grudnia 2012 r., na 31 grudnia 2013 r. spowodowałoby tak naprawdę nowe roszczenia osób z roczników urodzonych w 1954 i w latach następnych.

Rekomenduję Komisji zamknięcie prac nad tą petycją już dzisiaj, czyli uznanie jej za… Panie przewodniczący, znowu mam kłopot z formułką. Uznanie przedmiotu petycji za bezprzedmiotowy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo. Myślę, że jest to bardzo skomplikowana sprawa. Jest ona dlatego trudna, bo jej fundamentem są pieniądze, duże pieniądze. Tak rozumiem rekomendację Biura Analiz Sejmowych, że podjęcie decyzji o przystąpieniu do zmian legislacyjnych wymagałoby pełnej świadomości skutków finansowych, które, jak wiadomo, w systemie emerytalnym są zazwyczaj bardzo znaczące.

Wspomnę tylko równolegle, że nasz stały doradca, pan Krzysztof Pater, wskazuje, iż poważne wątpliwości konstytucyjne opisanych regulacji, są podane w opinii Biura Analiz Sejmowych. W jego ocenie należałoby rozważyć jednak zmianę dzisiejszego stanu prawnego, ale jest to bardzo trudne przedsięwzięcie. Nasz stały doradca rekomenduje wystąpienie do pani premier z dezyderatem o analizę możliwości wprowadzenia zmian, w kierunku uwzględniającym wnioski zawarte w petycji, wskazując, że te dzisiejsze rozwiązania zawierają jednak pewną, arbitralnie wprowadzoną niesprawiedliwość. To tyle pan Krzysztof Pater.

Bardzo proszę, pan dyrektor Bucior w tej trudnej sprawie, ale komu lepiej znanej, jak nie właśnie panu ministrowi. Bardzo proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marek Bucior:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Jesteśmy w roku 2016 i chciałbym podkreślić jedną kwestię, w nowym systemie emerytalnym zasada odliczania od zgromadzonego kapitału już pobranych emerytur, dotyczy nie tylko osób urodzonych po 1952 r., ale wszystkich ubezpieczonych, którzy chcą mieć ustaloną emeryturę na nowych zasadach. Oznacza to, że ta zasada dotyczy nie tylko rocznika 1953 czy 1954, ale również urodzonych przed 1949 i urodzonych po 1948 – wskazuje całkowicie inną cezurę czasową.

Proszę zwrócić uwagę, że to *de facto* daje nam dopełnienie do pełnego zbioru. Wszyscy, którzy są na wcześniejszej emeryturze, ustalonej na starych zasadach, jeżeli w roku 2016 chcą przejść na emeryturę ustaloną na nowych zasadach, czyli odejść ze starego systemu emerytalnego i skorzystać z nowego systemu emerytalnego, muszą się liczyć z tym, że emerytura jest wyliczona na podstawie zgromadzonego kapitału. Oznacza to kapitał zgromadzony faktycznie, czyli wraz z odliczeniami tego, co już z tego kapitału zostało wypłacone. Dotyczy to wszystkich roczników i to jest kwestia podstawowa, na którą chcę zwrócić uwagę. Trzeba o tym pamiętać, jeżeli chciałoby się dokonać jakichś zmian.

Kwestie te są rozważane bardzo mocno. Zostały właściwie już rozważone przez senacką Komisję Petycji. Już podjęła ona tę petycję, czyli prace nad tą petycją toczą się w Senacie. Co więcej, te prace zaowocowały przygotowaniem odpowiedniego projektu ustawy, który – tak jak tu w opinii BAS zostało wskazane – jest dużo szerszy, bo dotyka wszystkich osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę. W związku z tym należy wskazać przede wszystkim, że prace nad petycją zostały podjęte, są one procedowane w Senacie. Minister pracy został zobowiązany do określenia skutków finansowych regulacji zawartej w projekcie senackim. Uznano, że do znaczącego zwiększenia wydatków doszłoby z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Stosowne analizy zostały przeprowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Należy wskazać, że w pierwszym roku, gdyby od początku 2016 r. taka regulacja została wprowadzona, czyli zostałoby uznane, że nie ma znaczenia to, że pobieraliśmy wcześniej emeryturę, że kolejna emerytura, w pełnym wieku emerytalnym, jest wyliczona, tak jak byśmy nigdy nie byli na wcześniejszej emeryturze, nie pobierali już świadczenia, to skutek finansowy w roku 2016 wynosiłby 1 mld 453 mln zł. To jest koszt wprowadzenia takiego rozwiązania. Już w 2017 r., bo to są przecież wydatki ciągnione i dochodzą kolejne roczniki, byłoby to 1 mld 809 mln zł. Przejdźmy do roku piątego obowiązywania regulacji, czyli rok 2020, wtedy byłoby to 2 mld 781 mln zł. Szacunki te zostały zakończone na roku 2025 i wtedy wydatki z tego tytułu sięgałyby w skali roku blisko 4,4 mld zł. W związku z tym, jeżeli chodzi o skutek finansowy, to jest on znany.

Gdyby została przygotowana regulacja dotycząca tylko i wyłącznie rocznika 1953, to powstaje pytanie, co z rocznikiem 1954, bo to jest problem rocznika, który następuje po kolejnym roczniku. Gdyby to był tylko skutek dotyczący jednego rocznika, to w skali jednego roku, według szacunku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, koszt wahałyby się w okolicach 218 mln zł rocznie – taki jest koszt tego rozwiązania.

Chcę jednak zwrócić uwagę, że rozwiązanie to nie jest dedykowane jednemu rocznikowi, i nie jest uzależnione od daty urodzenia, po prosu weszło w życie od 1 stycznia 2013 r. i nie jest zależne od daty urodzenia. Jak mówię, już z dzisiejszej perspektywy, w stanie prawnym 2016 r., a więc również po zmianach z 2015 r., dotyczy to ogółu ubezpieczonych, a więc również urodzonych przed 1949, jak i po 1948 r., czyli wszystkich osób. Należy stwierdzić, że to rozwiązanie dotyczy również rocznika 1952. Tylko, których osób? Tych osób, które w roku 2012 nie złożyły wniosku o ustalenie emerytury, zgodnie z nowymi zasadami emerytalnymi. Czyli, jeżeli osoba urodzona w 1952 r. złoży wniosek w 2016 r. czy złożyła wniosek w 2013 r., to jej też to dotyczyło. Oznacza to tyle, że sprawa naprawdę nie dotyczy rocznika tylko i wyłącznie 1953. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, pani poseł Magdalena Kochan

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Słuchając wyjaśnień pana ministra, jeszcze bardziej utwierdzam się w przekonaniu, że warto by podjąć prace w naszej Komisji, czy rządowe prace, na temat właściwego powiadamiania obywateli o przysługujących im prawach emerytalnych, szczególnie wtedy, kiedy wprowadzamy nowe przepisy. Nie po raz pierwszy spotykamy się z faktem, że gdyby osoby urodzone nawet w 1953 r. złożyły do końca 2012 r. wniosek, nie byłoby dzisiaj tego problemu. Aczkolwiek one nie miały szans – osoby urodzone w 1953 r. – spełnić wszystkich warunków, czyli mieć ukończony 60. rok życia. Dlatego jest takie bardzo jaskrawe.

Panie ministrze, naprawdę jest bardzo, bardzo wiele spraw, które dotyczą nie tylko spraw emerytalnych, ale też związanych z ubezpieczeniem społecznym. Dotyczą ubezpieczeń społecznych, tych, które mają w konsekwencji swoje późniejsze skutki, w momencie, kiedy przechodzimy na emeryturę. One muszą być uświadamiane obywatelom, jak to robić, bo to na pewno trudny przedmiot, ale warto uzmysławiać to wszystkim. Także w decyzjach zusowskich, pomyślmy o tym, jak informować obywateli. Jestem przekonana, że do końca roku 2012, gdyby była ta świadomość, że 1 stycznia 2013 r. odbiera możliwość składania wniosków o przyznawanie emerytur na starych zasadach, to wniosków, które wpłynęłyby do ZUS byłoby nieco więcej.

Panie przewodniczący, jeśli pan przewodniczący i Komisja uznają za słuszne, żeby skierować dezyderat w tej sprawie, to nie będę się temu przeciwstawiać, ale podtrzymuję swoje stanowisko.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję, pani poseł. Bardzo proszę, pani przewodnicząca Urszula Augustyn.

Poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. Absolutnie zgadzam się z wystąpieniem pani poseł Kochan, niemniej jednak będę się upierała przy dezyderacie. Jeśli dobrze rozumiem, jeśli źle rozumiem proszę mnie poprawić, wnioskodawczyni tej petycji, autorka tej petycji, w pewnym sensie jest motywowana faktem, że jednak ktoś uzyskał pozytywny dla siebie wyrok sądu. Oznacza to, że część osób, które nie wiedziały, nie zdążyły, z różnych przyczyn nie podjęły działania i nie złożyły wniosku o przeliczenie emerytury, dzisiaj uważa, że być może ich emerytura byłaby wyższa, większa. Zgodnie z jakimś wyrokiem sądu mają słuszne oczekiwania, mają przesłanki, że jednak powinny, czy mogą mieć większe pieniądze. Rozmawiamy o emerytach, więc o osobach, dla których każda złotówka jest znacząca. W związku z tym ci ludzie czują się dzisiaj poszkodowani, oszukani? Być może tak, bo gdyby może zadziałali w odpowiednim czasie, to mieliby tę emeryturę przeliczoną i może mieliby jakieś wyższe, lepsze świadczenie. W związku z tym, jeśli nie ma regulacji ustawowych, to jest grupa ludzi, którzy będą poszukiwali rozwiązania w sądzie. Wiem o tym, że takie osoby szukają sądowego naprawienia sytuacji, w której się znajdują.

Po pierwsze, wniosek, że faktycznie należałoby popracować nad tym, aby komunikat do różnych grup społecznych był wysyłany bardziej precyzyjnie, żeby był dostępny, żeby nie była to informacja drogą pantoflową – niektórzy dowiadują się o tym czytając w prasie o wyniku rozprawy sądowej – jest słuszny i absolutnie bardzo ważny.

Druga sprawa, związana z tym samym problemem, to działanie senackiej Komisji Petycji. Jeśli Senat uznał, że jednak warto się nad tym zastanowić i przygotowuje rozwiązanie, to mam pytanie, dlaczego rząd takiego…

Głos z sali:

Nie.

Poseł Urszula Augustyn (PO):

Nie przygotowuje? Zrozumiałam z wypowiedzi pana dyrektora, że jednak w Senacie jakieś prace się toczą.

Zastępca dyrektora departamentu MRPiPS Marek Bucior:

Tak.

Poseł Urszula Augustyn (PO):

Pan dyrektor potwierdza. Skoro się toczą, to znaczy, że jednak senatorowie uznali, że jesteśmy winni jakiegoś rozwiązania emerytom. Jeśli tak, to mam pytanie – co na to rząd? Rozumiem, znając się troszeczkę na arytmetyce, że „senacja", może teraz wymyślić różne rzeczy, a rząd może im powiedzieć – dziękujemy bardzo, mamy większość parlamentarną, w związku z tym i tak tego nie wprowadzimy. Jednak problem istnieje. Stąd pytanie, czy rząd w związku z ustawą, czy z propozycją, którą zaproponuje komisja senacka, zechce te rozwiązania poprzeć, albo czy się w ogóle w nie włącza? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze dołączyć się do dyskusji? Nie słyszę, nie widzę.

W takim razie tylko dodam, że w moim przekonaniu praktyka stosowania tej ustawy ujawniła elementy najbardziej kontrowersyjne i one trafiły do sądu. Teraz trzeba reakcji na te rozstrzygnięcia, by nie przymuszać ludzi do rozwiązywania tych spraw przez sąd, w trybie karkołomnie indywidualnym.

Bardzo proszę, pan dyrektor Bucior.

Zastępca dyrektora departamentu MRPiPS Marek Bucior:

Dziękujemy bardzo, panie przewodniczący. Zacznę od pytania pani poseł Kochan, która powiedziała, że gdyby wszystkie osoby wiedziały w 2012 r., to przeszłyby na emeryturę. I tak, i nie. Z prostej przyczyny, żeby mieć ustalone świadczenie w nowej wysokości, żeby przejść na emeryturę, trzeba rozwiązać stosunek pracy, więc to jest proces bardziej skomplikowany, bo osoba powiedzmy pracuje i nie zamierza rozwiązywać w danym roku stosunku pracy.

Kolejna kwestia dotyczy toczących się prac w Senacie. Podobnie jak posłowie, również Senat ma inicjatywę ustawodawczą i Komisja Petycji skorzystała z tego uprawnienia. Przygotowany został odpowiedni projekt ustawy, jak mówiłem, dużo szerszy, bo dotyczący ogółu ubezpieczonych, którzy pobierali wcześniejszą emeryturę. Ponieważ nie odbyło się jeszcze pierwsze czytanie tej ustawy, które będzie się odbywało, jak rozumiem, w Komisji Ustawodawczej Senatu, połączonej oczywiście z Komisją Petycji i ewentualnie z jakąś jeszcze, jeżeli zostanie dodatkowo dobrana. W związku z tym jesteśmy dopiero na etapie przygotowań projektu senackiego i ewentualnego odbycia pierwszego czytania tego projektu. Po nim, podobnie jak w Sejmie, jest drugie czytanie i dopiero trzecie przesądzi o tym, czy w ogóle jest projekt senacki. Stanowiska Rady Ministrów są przygotowywane do już gotowych projektów ustawy, a nie do poszczególnych wariantów ewentualnego projektu. Czyli nie wiemy, czy będzie projekt senacki, czy nie. Na tym etapie oczywiście nie mamy stanowiska rządu, bo do tego jest potrzebne posiedzenie całej Rady Ministrów, odpowiedni wniosek itd. W związku z tym, na tym etapie nie ma takiego stanowiska.

Ministerstwo pracy jest zapraszane, podobnie jak i tu, na posiedzenia tej Komisji. W tych pracach ministerstwo pracy uczestniczy. W związku z wystąpieniem pana senatora Gogacza, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu, pan minister Zieleniecki skierował do Senatu pismo, w którym wskazuje na stanowisko resortu. Ono jest tożsame z tym, które obowiązywało przez ostatnie lata, tu nic się nie zmieniło. Ponieważ zostaliśmy poproszeni o wskazanie skutków finansowych przedłożenia senackiego, to już o nich mówiłem, sięgają one w pierwszym roku stosowania blisko 1 mld 450 milionów złotych. To jest ten koszt.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę, skoro już tak rozmawiamy, na kwestię zasadniczą, jeżeli mówimy o osobach urodzonych po 1948 r., a więc rocznik 53, również 54, ale i 68, czy jakieś inne, to należy wskazać bardzo wyraźnie, że wszystkie te osoby powinny mieć ustaloną emeryturę, bo są one w systemie zdefiniowanej składki, czyli są w nowym systemie emerytalnym. Tak samo w nowym systemie emerytalnym są osoby urodzone przed 1954 r., a więc i 1949, i 1950, 1951, 1952, 1953, 1954 i tak dalej, to są wszystko osoby w nowym systemie emerytalnym, gdzie formuła wyliczenia świadczenia jest jasna, to jest kapitał podzielony przez dalsze trwanie życia, wyrażone w miesiącach. Ewentualnie, dla pewnych pierwszych roczników mamy jeszcze system mieszany, a więc odpowiedni udział świadczenia obliczonego na starych zasadach i na nowych zasadach.

Proszę jednak zwrócić uwagę, że te wszystkie świadczenia są wyliczane w pełnym wieku emerytalnym. Nowy system emerytalny dla osób urodzonych po 1948 r. zasadniczo nie przewiduje wcześniejszych emerytur. Oczywiście z pewnym odstępstwem, o którym była mowa, a więc najpierw w stosunku do osób tych, które spełniłyby warunki ściśle określone w ustawie do końca 2006 r., a następnie, po różnych zmianach, do końca 2008 r. Tym osobom wyliczało się świadczenia w niższym wieku niż powszechny, to takie odstępstwo, na starych zasadach. Na starych zasadach, bo gdyby na nowych zasadach wyliczać, to mamy świadomość, że te nowe zasady dają wynik świadczenia dużo, dużo niższy, niż to, które można wyliczyć w niskim wieku przejścia na emeryturę, przed wiekiem powszechnym, zgodnie ze starymi zasadami emerytalnymi. Proszę również zwrócić uwagę, że te wszystkie osoby, chociaż były w nowym systemie emerytalnym, to korzy-

stały ze specjalnego uprawnienia, które dawało im możliwość wyliczenia świadczenia na starych zasadach.

Co więcej, jeżeli taka osoba z nowego systemu emerytalnego, urodzona po 1948 r. była członkiem Otwartego Funduszu Emerytalnego, a przecież ten wybór możliwości przystąpienia do OFE dotyczył osób urodzonych od 1949 r. do końca 1968 r., to taka osoba musiała na piśmie wyraźnie zadeklarować, że zrzeka się środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych, że stają się one dochodem budżetu państwa. Tylko to rozwiązanie – które notabene też nie było pierwotnym rozwiązaniem, tylko rozwiązaniem przyjętym na początku 2007 r. – uprawniało te osoby do tego, żeby mogły mieć wyliczone świadczenia na starych zasadach emerytalnych, a więc te wszystkie osoby ubiegały się najpierw o to, aby nie mieć świadczenia liczonego na nowych zasadach emerytalnych, bo niekorzystne było w tym wieku przejść na emeryturę. Następnie miały wyliczane świadczenia na starych zasadach emerytalnych, ponieważ były w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny, powiedzmy 55 lat plus, ale poniżej 60.

Teraz te same osoby, korzystające ze świadczenia wyliczonego na starych zasadach, wyższego, chcą znowu powrotu do nowego systemu emerytalnego. Dlaczego? Ponieważ już są starsze i w tym starszym wieku świadczenie wyliczone na nowych zasadach emerytalnych jest korzystniejsze. Tylko zapominamy o jednym, że to świadczenie w nowym systemie emerytalnym ma być wyliczone raz w wieku przejścia na emeryturę, bez wcześniejszej emerytury. Jest tu jeden wyjątek, emerytura pomostowa, ale emerytura pomostowa nie jest *sensu stricto* świadczeniem emerytalnym, tylko świadczeniem przedemerytalnym, finansowanym nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale z Funduszu Emerytur Pomostowych, a więc z całkowicie innego źródła.

Jeżeli teraz dotykamy podobnych świadczeń, to mamy na przykład nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, ale znowu nie jest ono finansowane z FUS, tylko bezpośrednio z budżetu państwa. Jeżeli dalej na to patrzymy, to mamy świadczenia przedemerytalne, tych też się nie odlicza od kapitału, ponieważ nie jest to świadczenie ubezpieczeniowe, tylko jest to świadczenie finansowane z Funduszu Pracy. W związku z tym, jeżeli ktoś pobiera świadczenie z innych źródeł, to tym osobom nic nie odliczamy, ale jeżeli ktoś pobiera świadczenie emerytalne z Funduszu Emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to nie może być tak, że raz pobieramy z niego świadczenie, a później mówimy, a teraz według innej formuły wyliczmy to świadczenie i nie odliczajmy świadczenia już pobranego. To jest jak z bankomatem, do którego podchodzimy i wypłacamy pieniądze, a on nie odznacza już pobranych świadczeń. Faktycznie, takie rozwiązanie miało miejsce do 2012 r. i wynikało ono z tego, że nikt nie przewidywał, że można będzie raz pobierać świadczenie wyliczone według jednego systemu, a drugi raz według drugiego. Po prostu, jest różnica między systemami zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki.

Rzeczywistość okazała się bogatsza, nastąpiło to na skutek wyroków sądowych, ale to nie oznacza, że nie należy systemu ubezpieczeń społecznych uszczelnić. To, że system ubezpieczeń społecznych został uszczelniony i to w wyraźnym stopniu, to my to widzimy, bo o tym mówią również dane finansowe, dotyczące ewentualnej zmiany tych rozwiązań. Jeżeli byłyby to aż tak szerokie, a tylko takie można ewentualnie wprowadzać zgodnie z zasadą równości, to wtedy w pierwszym roku mamy prawie 1,5 mld dodatkowych wydatków na system emerytalny, a w 10. roku, jak już mówiłem, około 4,4 mld zł rocznie, oczywiście pogłębiające się każdego roku. Niemniej jednak, ta sprawa została podjęta przez Senat i jest przedmiotem prac senackich. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, proponuję przygotować dezyderat. Materia jest skomplikowana. Gdy poznamy stanowisko rządu i wyjaśni się bieg tej inicjatywy w Senacie, to wtedy będziemy mogli rozstrzygnąć sprawę jednoznacznie. Taką mam propozycję. Nie słyszę sprzeciwu. Zatem uznaję, iż Komisja przyjęła decyzję o wystąpieniu w tej sprawie z dezyderatem. Przy czym proponuję, by był to dezyderat do pani premier, albowiem dotyczy to także skutków finansowych, które wykraczają poza kompetencje samego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wymaga to uwzględnienia

skutków dla funkcjonowania państwa. Tak? Taka jest decyzja Komisji o dezyderacie do pani premier.

Szanowni państwo, kolejny punkt to petycja w sprawie zmiany art. 13 ust. 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach, w zakresie wprowadzenia możliwości składania skargi na sposób załatwienia petycji. Bardzo proszę, pana posła Jerzego Paula o zreferowanie petycji.

Poseł Jerzy Paul (PiS):

Dziękuję panie przewodniczący. Tak, jak pan na wstępie powiedział, będziemy zajmować się petycją odnoszącą się do petycji. Może niekonwencjonalnie zacznę, ale przeczytam tę petycję, ponieważ ona dotyczy nas wszystkich, chyba pierwszy raz pracujemy nad taką petycją. Przynajmniej nie pamiętam, żebyśmy taką mieli wcześniej na posiedzeniach naszej Komisji.

„Wnoszę petycją o zastąpienie art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach z 11 lipca 2014 r. (Dz. U. 2014 poz. 1175) w brzmieniu: »Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi«". Ma być taka zmiana: „Sposób załatwienia petycji może być przedmiotem skargi. Organem odwoławczym jest alternatywnie, Sejm, Senat, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów. Uzasadnienie: „W uzasadnieniu zmiany prawnej są przypadki dotychczasowego podejmowania decyzji w sprawie petycji bez konsultacji z wnioskodawcą, przy niepełnej wiedzy dotyczącej treści petycji i bez pełnego zrozumienia intencji wnioskodawcy. Petycje z reguły dotyczą rzeczy istotnych i bardzo istotnych. Podjęcie decyzji negatywnej w sprawie petycji, po niezbyt starannym jej rozpatrzeniu, jest funkcją pewnej niesprawiedliwości władzy wobec społeczeństwa, utrwalającej dotychczasową, niekorzystną sytuację z punktu widzenia petenta, dlatego ważne jest aby powołać instancję odwoławczą, która będzie mogła dokonać podobnej weryfikacji".

Szanowni państwo, jak słyszeliśmy w tej petycji, pani, która tę petycję złożyła, która ją napisała, sugeruje, że petycje, które są omawiane, nad którymi się pracuje, obojętnie w jakiej instytucji, są – powiem kolokwialnie – robione po łebkach, osoby nie przygotowują się, żeby ją rzetelnie przedstawić, żeby rzetelnie nad nią pracować. Dlatego wnioskodawca proponuje, aby była możliwość tzw. alternatywnego odwołania się, aby była instytucja, do której będzie można się odwołać od danego orzeczenia. Natomiast ustawodawca w konstytucji nie przewidział takiej możliwości, aby od rozpatrzonej decyzji, od orzeczenia w sprawie petycji było odwołanie. W sądach jest odwołanie, jest I i II instancja, nie ma takiego problemu. Natomiast są wyjątki i takim wyjątkiem jest właśnie ustawa odnosząca się do petycji. Tutaj nie ma możliwości odwołania, ale to wcale nie oznacza, że jeżeli orzeczenie będzie niezgodne z zamiarem, z zamysłem osoby składającej petycję, to ona traci możliwość dalszej pracy, czy dochodzenia swoich praw, czy swojego pomysłu na zmianę danego prawa. Sytuacja jest taka, że każdy petycję o tej samej treści, może złożyć do kilku instytucji, bo można złożyć do Sejmu, do Senatu, do Rady Ministrów, czy do Prezydenta – ta sama petycja może być jednocześnie złożona do kilku instytucji.

Co prawda, wtedy jest takie ryzyko dla składającego, że każde orzeczenie może być inne, bo wszyscy pracujemy na tym samym prawie, ale prawnicy mogą różnie do tematu podejść. Tak samo jest w sądzie, że prokurator wnosi o areszt tymczasowy, a sąd się do tego nie przychyla, może być taka sytuacja. Tutaj to nie jest żadna filozofia, więc można korzystać z takiej możliwości.

Poza tym może być, proszę państwa, również inne rozwiązanie. Jeżeli ktoś złoży petycję, a ona nie zostanie rozpatrzona negatywnie dla wnioskodawcy, to ta sama petycja może po raz drugi wrócić pod obrady. Można ją po raz kolejny złożyć, nawet nic w niej nie zmieniając, czyli kropka w kropkę jest tak samo. Wtedy dana instytucja może ją rozpatrzeć, nie musi, bo jeżeli w ciągu miesiąca nic się wielkiego nie stało, nie było żadnych nowych wiadomości, nowych faktów, to ona nie musi być rozpatrywana. Jeżeli jednak ten sam wnioskodawca przedstawi nowe fakty, nowe dowody, nowe rozwiązania, to ta petycja musi być rozpatrzona powtórnie. Jeżeli będzie przynajmniej jeden nowy fakt, jeden nowy dowód, to petycja po raz kolejny musi być rozpatrzona.

Proszę państwa, w tej petycji jest zarzut, że petycje nie są dobrze rozpatrywane. Osobie, która nad nią pracuje jakoby nie zależy na tym, żeby była ona dobrze, merytorycznie rozwiązana. Ale to na składającym petycję ciąży obowiązek przedstawienia konkretnych dowodów, żeby nad petycją pracowano w jednym kierunku. Ma być to precyzyjnie ujęte w kilku zdaniach, nie musi być napisana przez prawników, ale musi precyzyjnie mówić – do czego chcemy dojść, jaki wynik chce osiągnąć wnioskodawca. Jeżeli tam będzie jedno lub dwa zdania nieprecyzyjne, to wtedy nie będzie wiadomo, w którym kierunku mamy podążać i wtedy rzeczywiście może być podjęta decyzja niezgodne z intencją wnioskodawcy.

Tam jeszcze było o tym, że jest alternatywne rozwiązanie. Nie ma w polskim prawodawstwie czegoś takiego jak „alternatywne”, takie słowo nie istnieje, więc *de facto* można by to odrzucić od razu. Tu nie chodzi, żeby pokazać, że my jesteśmy ważniejsi, tylko żeby konkretnie podejść do danego tematu.

Proszę państwa, to na razie tyle. Każdy, kto chce złożyć petycję, ma różne możliwości, tylko musi z nich skorzystać, a czegoś takiego jak odwołanie po prostu w polskim prawodawstwie nie ma. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Panie pośle, pozwolę sobie być bardziej dosadnym. Uważam, że ta petycja jest bezprzedmiotowa, gdyż istota petycji polega na zainspirowaniu konkretnego organu do podjęcia działań, zwłaszcza zmiany prawa. Racjonalnie zainspirowany organ władzy, powołany w trybie demokratycznym, jeżeli jest to uzasadniony wniosek, podejmuje taką inicjatywę. Powiem z pewną dumą, że w naszej Komisji, co może nie wszyscy sobie uświadamiamy, do połowy października podjęliśmy decyzję o podjęciu 11 projektów ustawodawczych. To jest przejaw tego, jak dalece inspiracje obywatelskie zapoczątkowują konkretne działania legislacyjne.

Natomiast nie ma czegoś takiego, jak wymuszenie inicjatywy ustawodawczej. Przysługuje ona konkretnym organom, patrząc z perspektywy naszej, sejmowej, bo to przecież do nas się odnosi, jako do mających kompetencje zmiany prawa. Proszę zwrócić uwagę, że możliwość wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przysługuje: 15 posłom, komisji sejmowej, Senatowi, prezydentowi, inicjatywie obywatelskiej. Jest kilka równoległych dróg postępowania, które mogą doprowadzić do uchwalenia prawa.

Konkludując, w moim przekonaniu jest sprzeczne z istotą petycji wprowadzenie trybu odwoławczego od sposobu jej rozstrzygnięcia. Uważam tę petycję za bezprzedmiotową.

Kto z państwa chciałby jeszcze zabrać głos w dyskusji? Bardzo proszę, pan poseł Świat.

Poseł Jacek Świat (PiS):

Szanowni państwo, dołączę się do głosów wnioskujących o oddalenie petycji, jako bezprzedmiotowej. Chciałbym dodać jedynie, że jest nie do wyobrażenia w sensie konstytucyjnym II instancja odwoławcza od decyzji podjętych w Sejmie. Dotyczy to decyzji administracyjnych, czy sądowniczych, natomiast Sejm jest organem suwerennym. Nie można sobie wyobrazić, żeby istniała jakaś instancja odwoławcza, nie może nią być Senat, który nie jest *stricte* izbą wyższą, trudno tym bardziej sobie wyobrazić, żeby robiła to władza wykonawcza, czyli, żeby rząd ingerował w prace Sejmu. Dlatego sam pomysł odwołań od decyzji Komisji Petycji jest niemożliwy w sensie prawnym.

Przy okazji dodam, że jest przecież możliwość składania petycji do różnych organów. Wiem skądinąd, że jest dość powszechną praktyką, że petycje, które spływają do nas, trafiają również do Biura Interwencyjnej Pomocy Prawnej w Kancelarii Prezydenta i tam również są rozpatrywane. Obywatele nie są bezradni, nawet jeżeli my ich potraktujemy, jak ta pani wnioskodawczyni twierdzi, niesprawiedliwie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Jest zatem wiele możliwości zainicjowania zmiany prawa i dlatego byłoby sprzeczne z istotą petycji wprowadzanie, tak jak też powiedział pan poseł Świat, trybu odwoławczego.

Czy jest sprzeciw wobec zamiaru uznania tej petycji za bezprzedmiotową?

Poseł Jerzy Paul (PiS):

Panie przewodniczący, wnoszę o nieuwzględnienie żądania będącego przedmiotem petycji.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Czy wobec takiej propozycji jest sprzeciw? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła taką decyzję.

Przystępujemy do ostatniego punktu porządku naszego posiedzenia: rozpatrzenie odpowiedzi na dezyderat nr 6 w sprawie postępowania dyscyplinarnego wobec członka Izby Adwokackiej. Bardzo proszę o przedstawienie istoty tej odpowiedzi, pana sędziego Karola Dałka. Bardzo proszę, panie dyrektorze, panie sędzio.

Zastępca dyrektora Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej MS Karol Dałek:

Karol Dałek, zastępca dyrektora departamentu zawodów prawniczych. Najpierw chciałbym przeprosić w imieniu pana ministra Warchoła, którego nieobecność w dniu dzisiejszym na posiedzeniu Komisji wynika z faktu, że uczestniczy równolegle w pracach Senatu nad innym projektem.

Odnosząc się do kwestii merytorycznych. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało odpowiedź na dezyderat nr 6, dotyczący petycji w sprawie zmian w organizacji pewnej części postępowań dyscyplinarnych. Petycja dotyczyła przede wszystkim postępowań dyscyplinarnych dotyczących adwokatów, ale jak należy domniemywać, również obejmować inne zawody prawnicze jak: radcowie prawni czy notariusze. Dezyderat Komisji tę kwestię w tym kierunku przedstawił.

Dezyderat obejmuje dwie kwestie. Jedna jest ściśle związana z tym, czego domagał się autor petycji, czyli wprowadzenia możliwości zaskarżenia orzeczenia izbowego sądu dyscyplinarnego, rozstrzygającego w przedmiocie zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika. Druga kwestia, która została podniesiona w dezyderacie i wykracza nieco poza kierunek, jaki przyjął autor petycji, mówi o potrzebie rozpoczęcia działań legislacyjnych, mających na celu ujednolicone i kompleksowe opracowanie przepisów dyscyplinarnych dotyczących wszystkich zawodów prawniczych.

Zacznę od kwestii dotyczącej pierwszej sprawy, czyli tej, która jest związana z wprowadzeniem tzw. trzeciej instancji. Rozwiązanie tego typu, jak szanowni państwo wiecie, obowiązywało przez krótki czas, czyli w latach 2004-2007, do czasu nowelizacji ustaw korporacyjnych, ustaw o adwokaturze, ustaw o radcach prawnych. Obowiązywało ono na gruncie ówczesnego rozporządzenia wykonawczego, które zostało wydane przez ministra sprawiedliwości. Wprowadzało ono możliwość zaskarżania postanowień izbowego sądu dyscyplinarnego, zapadających po rozpoznaniu zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Podobne rozwiązanie dotyczyło również postanowień zapadających na kanwie postanowienia będącego wynikiem rozpoznania zażalenia na umorzenie postępowania dyscyplinarnego.

Po zmianie przepisów w 2007 r. przepis, który obejmował upoważnienie ministra sprawiedliwości do wydania takiego rozporządzenia, utracił moc. Te rozporządzenia w całości przestały obowiązywać. Takie rozwiązanie było wynikiem przyjętych w 2007 r. koncepcji, związanych ze zmianami w przepisach dotyczących postępowania dyscyplinarnego. Związane to było z tym, że postępowanie dyscyplinarne w sposób zdecydowany zostało oparte na postępowaniu karnym, na Kodeksie postępowania karnego. Jest oczywiste, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem, które związane jest z deliktami, a więc nawiązuje w pewnym sensie do postępowań karnych. Jest to naturalne powiązanie. Nowelizacja w sposób zdecydowany wskazywała, że te postępowania oparte są na procedurze karnej.

Konsekwencją tego jest obowiązywanie i jest obowiązywanie na gruncie procedury dyscyplinarnej art. 426 Kodeksu postępowania karnego, z którego wynika, że orzeczenia, które zapadają w wyniku rozpoznania odwołania są niezaskarżalne. Z takim orzeczeniem, postanowieniem w tym wypadku, mamy do czynienia w omawianej sprawie. Rozwiązanie takie nie narusza konstrukcji przyjętej na gruncie konstytucji. Art. 78 wyraźnie mówi o dwuinstancyjności postępowania. Nie mówi o dwuinstancyjności postępowania sądowego, że sądowe musi być dwuinstancyjne, tylko o postępowaniu w ogóle.

Mamy do czynienia z taką sytuacją, że rzecznik rozstrzyga merytorycznie i wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, czy o umorzeniu postępowania. Od tego przysługuje odwołanie do sądu, który działa, jako sąd odwoławczy, czyli mamy rozstrzygnięcie II instancji. W sytuacji, kiedy rzecznik uznaje, że istnieją podstawy do skierowania wniosku o ściganie dyscyplinarne, nie rozstrzyga merytorycznie, on nie kończy tego postępowania, sporządza wniosek o wszczęcie postępowania i występuje do sądu. Sąd rozstrzyga ten wniosek, przeprowadza postępowanie i wtedy zapada pierwszoinstancyjne, merytoryczne rozstrzygnięcie, od którego przysługuje odwołanie do wyższego sądu dyscyplinarnego. Czyli mamy dwuinstancyjne postępowanie.

Należy się zgodzić co do tego, że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, co do zasady zapadają w sprawach błahszych, w których nie ma podstaw do prowadzenia postępowania, tak to może powiem, bo sprawa błaha sugeruje, że mamy do czynienia z deliktem dyscyplinarnym. W związku z tym, jeżeli wprowadzimy III instancję, to doprowadzimy do skutku odwrotnego, przedłużymy trwanie postępowań, co nie jest zapewne naszym zamiarem, nie powinno być naszym zamiarem.

Druga rzecz, jeżeli skonstruujemy „trzyinstancyjne" postępowanie w sprawach, które są mniej istotne niż sprawy, które są poważne i doprowadzają do skierowania wniosku o ściganie, o prowadzenie postępowania dyscyplinarnego, w których zapada wyrok sądu dyscyplinarnego I instancji i ewentualnie wyższego sądu dyscyplinarnego. Będziemy mieli bardziej rozbudowaną procedurę w sprawach mniej istotnych niż w sprawach poważnych, bo tam III instancji nie ma, bo kasacja, to jest nadzwyczajny środek, kierowany do Sądu Najwyższego, w związku z czym kłóciłoby się to z wewnętrzną strukturą. Doprowadzilibyśmy do sytuacji, że odbiegamy od idei postępowania karnego, że te idee, które mają zastosowanie na gruncie postępowania karnego, tutaj odrzucamy i konstruujemy bardziej skomplikowany system w sprawach mniej istotnych niż w sprawach, które są poważniejsze.

Jest to bolączka, szczerze mówiąc, polskiego wymiaru sprawiedliwości, szeroko rozumianego, ponieważ procedowanie w sprawach błahych jest skomplikowane. Na szczęście, od pewnego czasu następują zmiany, mamy tryb przyspieszony itd. To nie jest miejsce, żeby o tym mówić, ale w sprawach błahych procedujemy w sposób tak samo skomplikowany, jak w sprawach bardzo trudnych. Powoduje to niepotrzebne przedłużanie postępowań.

Drugie zagadnienie, odmowa wszczęcia postępowania nie rodzi powagi rzeczy osądzanej. Czyli, jeżeli rzecznik dyscyplinarny taką decyzję procesową podejmie, ona tak naprawdę nie oznacza, że osoba pokrzywdzona nie może drugi raz wystąpić z takim oskarżeniem. Może wystąpić, bo nie ma powagi rzeczy osądzanej i to samo z siebie, a że to jest drugi taki wniosek, to nie będzie mogło stanowić podstawy do tego, ażeby rzecznik się nie zajął tą skargą. Szczególnie, jeżeli pojawią się jakieś nowe okoliczności, ale one nie są formalnie wymagane.

Druga rzecz, minister sprawiedliwości, jak państwo wiecie, posiada kompetencję, która nazywa się poleceniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, które łagodzi te konsekwencje w sytuacji, kiedy zapada. Kilkanaście, kilkadziesiąt takich sytuacji rocznie jest w ministerstwie. Kierujemy wtedy polecenia wszczęcia postępowania, mimo że wcześniej zapadło postanowienie o odmowie wszczęcia, ponieważ ono nie rodzi powagi rzeczy osądzonej. Minister nie traci swoich kompetencji w takich sytuacjach, ponieważ my jesteśmy zawiadamiani, rzecznicy przysyłają nam swoje postanowienia o odmowie, my takie sprawy znamy. Szczególnie dotyczy to spraw, które, wedle nas, zahaczają np. o przestępstwo. Czasami jest tak, że delikt dyscyplinarny wyczerpuje jednocześnie, w naszej ocenie, znamiona przestępstwa. W takich wypadkach interweniujemy, a minister kieruje polecenia wszczęcia postępowania. Mimo że wcześniej zapadło postanowienie o odmowie wszczęcia, nie wymaga się uruchomienia procedury, tak jak przy umorzeniach wznowienia, czy podjęcia postępowania na nowo.

Kolejną rzeczą, która łagodzi brak trzeciej instancji, jest kwestia związana z przedawnieniami, która była podnoszona w petycji. Chciałbym zwrócić uwagę, że w sprawach poważniejszych, w których doszło do odmowy wszczęcia postępowania, a które mogą wyczerpywać znamiona przestępstwa, odsuwamy na bok niebezpieczeństwo związane

z przedawnieniem, ponieważ, zgodnie z przepisami ustaw korporacyjnych, przedawnienie w sytuacji, kiedy delikt dyscyplinarny wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa, następuje tak, jak przy przestępstwach, czyli te terminy są dużo dłuższe. Idą nawet w dziesiątki lat, jeżeli sprawa jest poważna. W związku z powyższym, te terminy nie biegną tak szybko, jak w ustawie. W sytuacji, kiedy to przestępstwo jest poważniejsze, minister sprawiedliwości, tak jak mówiłem wcześniej, podejmuje działania związane z wydaniem polecenia wszczęcia postępowania.

Elementy te, w naszej ocenie, łagodzą to, co może być społecznie odbierane, jako niemożliwość kontroli. Co nie jest w naszej ocenie prawdą, ponieważ ta kontrola istnieje, korporacyjny organ sądowy jest kontrolowany przez wyższy sąd dyscyplinarny, który również jest organem korporacyjnym. Sąd Najwyższy jest tym organem, który jest poza strukturą sądownictwa korporacyjnego, ale tam mogą docierać kasacje od orzeczeń wyższego sądu dyscyplinarnego. Tak wynika z ustawy. Biorąc pod uwagę wagę spraw dyscyplinarnych, wydaje się, że wprowadzanie możliwości rozstrzygania przez wyższy sąd dyscyplinarny w sprawach dotyczących odmowy wszczęcia postępowania i otwieranie tym drogi do kasacji w Sądzie Najwyższym, burzyłoby wewnętrzną strukturę tego systemu i byłoby, w naszej ocenie, nieracjonalne.

Wszystkie te elementy, oprócz tych, które tutaj zostały podniesione w odpowiedzi, wskazują, w naszej ocenie, że nie zachodzi potrzeba modyfikacji prawa, że te instrumenty, które istnieją w tym momencie, są wystarczające do tego, żeby realizować swoje uprawnienia. Przede wszystkim należy pamiętać, że odmowa wszczęcia postępowania, bo o tym mówi petycja, nie rodzi powagi rzeczy osądzonej i nie zamyka dalszej drogi tylko dlatego, że taka decyzja procesowa zapadła, że nie można już podejmować żadnych dalszych działań. Tak nie jest, tak się dzieje, że minister podejmuje takie działanie, a i sama strona może takie działanie podejmować, może ponownie kierować zawiadomienia o popełnieniu deliktu dyscyplinarnego.

Przechodzę do drugiego punktu, związanego z ujednoliceniem i kompleksowym opracowaniem przepisów dyscyplinarnych. W pierwszym rzędzie chciałbym wskazać na pewne utrudnienia, które, w naszej ocenie, uniemożliwiają w pełni potrzebę realizacji tego postulatu, a nawet podważają zasadność tak silnego ujednolicenia wszystkich postępowań dyscyplinarnych. Wynikają one z faktu, że zawody prawnicze są zawodami zaufania publicznego, są oparte na art. 17 konstytucji. To wszystko prawda, ale tak naprawdę nie wszystkie one są jednakowe. Dotyczy to w szczególności notariuszy i ich odmienności. Jeżeli porównujemy ich z samorządem adwokackim i radcowskim, bo te dwa samorządy są prawie identyczne. Odmienna jest sytuacja notariuszy. Jeśli chodzi o adwokatów i radców prawnych, to struktura postępowań dyscyplinarnych jest praktycznie tożsama w zakresie kompetencji ministra sprawiedliwości, przebiegu postępowania jest praktycznie identyczny, nie ma w zasadzie żadnych różnic. Odmienności występują na gruncie porównania tych dwóch zawodów prawniczych z notariuszami. Te odmienności mają oparcie nie tyle może w historii, chociaż to też jest oczywiste, ale również w tym, jaki jest prawny charakter usytuowania zawodu notariusza.

Notariusz to jest funkcjonariusz publiczny, co wynika z przepisów Kodeksu karnego, ale to nie jest tylko zawód zaufania publicznego, to jest również element, jeśli można użyć takiego słowa, wspomagający wymiar sprawiedliwości i wykonujący pewne funkcje, które odpowiadają swoją wagą wymiarowi sprawiedliwości. Notariusze często są nazywani sędziami spraw, w których nie ma konfliktu. Jest to poniekąd prawda, ponieważ wiele spraw, w których ludzie są zgodni, można załatwić u notariusza, można sporządzić chociażby akt zawarcie intercyzy. Jeżeli nie ma zgody, trzeba iść do sądu, bo jest spór. Jeżeli mamy sprawę – mówię o intercyzie małżeńskiej – władzy rodzicielskiej, jeżeli rodzice są zgodni, to mogą pewne rzeczy załatwić sami, mogą pójść do notariusza i pewne rzeczy ustanowić na rzecz dziecka, nie ma z tym żadnego problemu. Jeżeli jednak nie ma zgody, to muszą pójść do sądu. Ta okoliczność uzasadnia istnienie pewnych odmienności, również na gruncie postępowania dyscyplinarnego.

Dlaczego o tym mówię? Ponieważ minister sprawiedliwości ma specyficzną kompetencję w stosunku do notariuszy, jeśli chodzi o możliwość inicjowania postępowania dyscyplinarnego. Ponieważ, zgodnie z art. 58 ustawy o notariacie, minister sprawiedliwości

przeprowadza w tym trybie postępowanie wyjaśniające i sam kieruje wniosek do sądu dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, który to wniosek wiąże sąd. Wszczyna on postępowanie, przeprowadza i wydaje wyrok, od którego ministrowi przysługują środki.

Drugim organem, który może inicjować postępowanie dyscyplinarne, są izby. Tutaj nie ma pierwszeństwa, tak to powiem, który z organów działa, ten działa, nie ma problemu pierwszeństwa. Jeżeli jeden z organów mówi, my nie będziemy w tej sprawie działać, to minister podejmuje działania i tutaj nie ma żadnego wyłączenia, uniemożliwienia. Nie ma „zakleszczania” się wzajemnego w tym organie. Ta kompetencja ministra sprawiedliwości jest silna i korzysta on z niej regularnie, wielokrotnie w ciągu roku. Takich wniosków jest sporo. Minister przesłuchuje notariuszy poprzez swoich pracowników, sędziowie zatrudnieni w ministerstwie przesłuchują notariuszy regularnie i kierują wnioski o ukaranie do sądów dyscyplinarnych.

Natomiast takiej kompetencji nie ma w pozostałych korporacjach, bo ich geneza i usytuowanie jest inne, nieco słabsze, jeśli chodzi o kompetencje. Notariusz musi być obiektywny, adwokaci czy radcowie angażują się po jednej ze stron, to jest ich powinność, wręcz ich obowiązek, oczywiście z poszanowaniem prawa. Tam minister ma polecenie wszczęcia, ono jest troszeczkę słabsze, bo jest kierowane do rzecznika. To właśnie wynika z umiejscowienia tych instytucji, z ich historii, ale i też z tego, kim jest notariusz, a kim są adwokaci i radcowie. Tutaj kompetencja ministra sprawiedliwości jest silna, jest dużo silniejsza, z niej minister sprawiedliwości, co oczywiste, nie chciałby rezygnować, a ujednolicenie w tym zakresie prowadziłoby do takich rozwiązań.

Drugą rzeczą, która jest istotna i przemawia przeciwko takiemu ujednoliceniu, bo jak mówię, adwokaci i radcowie to jest prawie jedność, jeśli chodzi o postępowanie dyscyplinarne, jest liczba postępowań, co wskazane jest w odpowiedzi. Tutaj różnice są drastyczne i sięgają wielu procent. Postępowań dyscyplinarnych u notariuszy jest zdecydowanie mniej, wynika to przede wszystkim z mniejszej liczby notariuszy, bo mamy ich tylko 3358, na koniec czerwca tego roku. Adwokatów mamy prawie 19 tys., a radców prawnych ponad 41 tys. Powoduje to też, że sama struktura postępowania dyscyplinarnego musi być inna, bo są różnice.

Podam jeszcze tylko, żeby nie przeciągać, w 2014 r. nowych postępowań dyscyplinarnych u radców prawnych było 1432, nie tych, które się toczyły już wcześniej, wśród adwokatów 1107, wśród notariuszy 52. W tej chwili departament zawodów prawniczych, wydział adwokatury, nadzoruje przeciwko adwokatom i radcom prawnym około 5 tys. postępowań dyscyplinarnych. Tyle jest razem, przeciwko tym dwóm zawodom, bo ministerstwo z racji urzędu nadzoruje te postępowania, a kiedy potrzeba, ingeruje. Stąd takie stanowisko.

Przepraszam za może długi wywód, ale chciałem uzasadnić, dlaczego tak jest. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo, panu dyrektorowi. Pan poseł Grzegorz Raniewicz, który był posłem referentem petycji.

Poseł Grzegorz Raniewicz (PO):

Dziękuję, panie sędzio, panie dyrektorze, ta wypowiedź o wiele dogłębniej i gruntowniej wyjaśnia nam sprawę, z którą się zwracaliśmy, niż sama odpowiedź na petycję. Serdecznie za to dziękujemy.

Nadal jednak pozostaje kwestią otwartą to, co jest *clou* tej petycji i co było również *clou* samego dezyderatu, to również pojawia się w opinii BAS-u, czyli – jak wyeliminować to, żeby adwokaci i radcy nie byli sędziami samych siebie? Czy ministerstwo ma na to jakiś pomysł, bo różne się pojawiały pomysły – o sądach mieszanych, o włączenie w to sędziów itd. Czy też jesteśmy na to skazani, bo zarówno petent, który składał petycję, jak i Komisja, widzą w tym główne zagrożenie, że jest korporacyjna i źle pojęta solidarność w trakcie orzeczeń.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Proszę pana sędziego.

Zastępca dyrektora departamentu MS Karol Dałek:

Postaram się odpowiedzieć na to pytanie, chociaż pytanie jest trudne i jednoznacznej odpowiedzi nie można na nie udzielić. Chociaż można udzielić, ale pewne rzeczy są związane z istotą instytucji, które funkcjonują, samorządowych właśnie. Musimy pamiętać, jak mantrę to powtarzamy, ale to jest obowiązująca konstytucja, że art. 17 daje, w granicach przewidzianych przez ustawy, ustawodawcy swobodę tworzenia zawodów zaufania publicznego. Takie zawody jak: adwokaci, radcowie prawni, notariusze, zostały utworzone w drodze ustawy, w ten sposób, że ustawodawca zdecydował, że państwo wyzbywa się części swoich kompetencji i deleguje je na samorząd i organy samorządu.

Nie okłamujmy się, wykonywanie władzy uchwałodawczej przez samorządy – wiemy, że przepisy ustawy dają samorządom możliwość stanowienia wewnętrznego prawa dla korporacji, nie obowiązującego powszechnie – to wpływa na osoby, które mają styczność z adwokatami, z radcami, korzystają z ich uprawnień. Przekazanie sądownictwa dyscyplinarnego, to też jest wyzbycie się przez państwo pewnej części kompetencji na rzecz samorządu. Wynika to z art. 17, który mówi o tym, że po to tworzy się samorządy zawodów zaufania publicznego, żeby sprawowały pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów itd., z tym wiążą się kwestie dyscyplinarne. To wszystko odbywa się na gruncie konstytucyjnym.

Dlaczego tak się dzieje, dlaczego to samorządy mają przekazane te kompetencje? To oczywiście rodzi określone napięcia, bo daje łatwość formułowania zarzutu, że ponieważ adwokat jest obwinionym, sędziowie w sądzie dyscyplinarnym, czy sam rzecznik również jest adwokatem, to pokrzywdzony, który przecież jest osobą z zewnątrz, stoi na gorszej pozycji. Jest to naturalny sposób myślenia.

Mogę powiedzieć z własnego doświadczenia zawodowego, z wykonywania nadzoru, że to odczucie społeczne nie do końca pokrywa się ze statystyką i rzeczywistością, bo nie jest tak, że w każdej sprawie, w której obywatel ma poczucie, że został skrzywdzony odmową wszczęcia, w rzeczywistości to pokrzywdzenie nastąpiło. To jest subiektywne odczucie, które nie ma odbicia w rzeczywistości. Nie muszę państwu posłom o tym mówić, bo zapewne zdajecie sobie z tego sprawę, ale niewątpliwie takie sytuacje istnieją. Istniejące zawory bezpieczeństwa, o których mówiłem, pozwalają kanalizować to niezadowolenie w ten sposób, że wychwytujemy te sytuacje, które są wadliwe i podejmujemy interwencje.

Jak można byłoby to rozwiązać? Wiecie państwo, że istniały projekty niedawne i dużo wcześniejsze, których twórcy uważają, że jedynym rozwiązaniem, które uniemożliwiałoby stawianie zarzutu w tej formie, byłoby wyprowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego poza zawody prawnicze. Trudno byłoby to pogodzić z art. 17, bo skoro tworzymy zawód zaufania publicznego, to element etyki, właściwego postępowania, to jest element istotny z punktu widzenia funkcjonowania samorządów zawodowych. W związku z czym trudno byłoby to sobie wyobrazić, ale tylko takie rozwiązanie wchodziłoby w rachubę. Oczywiście nie mówię, że jest to niemożliwe prawnie, tylko po prostu ze względów aksjologicznych i tylko w ten sposób.

Oczywiście, mogę tylko powiedzieć, że w mojej ocenie, nie wiem czy zmieniłoby to, bo jednak należy się liczyć z tym, że pewna część osób i tak będzie zawsze wyrażać niezadowolenie z funkcjonowania sądów powszechnych, które przecież nie funkcjonują w tym uwikłaniu. Duża część społeczeństwa ocenia pewne działania, z różnych zresztą przyczyn, czasami zasadnie, czasami nie – nie jest to miejsce, żeby o tym mówić – będzie oceniała negatywnie takie działania, więc wszystkich problemów to nie rozwiąże. Natomiast to, co można odpowiedzieć, to że jedynym sposobem jest, albo mieszane sądownictwo, albo sądownictwo całkowicie na zewnątrz. To całkowicie zmieniłoby optykę i spowodowałoby, że w pewnym zakresie art. 17 byłby nie do końca realizowany, ponieważ trudno mówić o tym, że samorząd został powołany do pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu, skoro nie ma sądownictwa dyscyplinarnego. Aksjologicznie trudno byłoby uzyskać zgodę z art. 17.

Oczywiście istnieje pewna kontrola sądownictwa powszechnego – chociaż Sąd Najwyższy nie jest sądem powszechnym, jest sądem odrębnym, sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi, nad prawie wszystkimi sądami w Polsce – ponieważ

istnieje możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego od orzeczenia wyższego sądu dyscyplinarnego. Czyli te sprawy poważne, które trafiają do wyższego sądu dyscyplinarnego, mogą trafić, oczywiście w wypadku niezadowolenia stron, czy ministra sprawiedliwości, bo minister sprawiedliwości też ma uprawnienia do kasacji do Sądu Najwyższego. Czyli kontrola zewnętrzna istnieje.

Czy jest potrzeba, aby wprowadzać na dużo, dużo niższy poziom? Jest to kwestia decyzji ustawodawcy. Prawnie te rzeczy są możliwe, ale z tych przyczyn, o których mówiłem, w mojej ocenie nie znajdują one do końca uzasadnienia. Ministerstwo Sprawiedliwości cały czas analizuje, jak państwo wiecie, to jest nasz obowiązek, funkcjonowanie postępowań dyscyplinarnych, trwają cały czas różnego rodzaju prace koncepcyjne. One nie zawsze muszą uzyskiwać określony bieg, to nie znaczy, że nie ma rozważań i w tych kierunkach, o których przed chwilą mówiłem.

W tym momencie muszę zakończyć na tym, o czym powiedziałem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję panu sędziemu. Proponuję przyjąć odpowiedź na dezyderat. Czy jest sprzeciw wobec takiej propozycji? Nie słyszę. Komisja zdecydowała o przyjęciu odpowiedzi na dezyderat.

Dziękuję panom, dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji.